

OBSERVATORIO ECONÓMICO Y SOCIAL
ESCUELA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA FISCAL DEL AÑO 2024

El Observatorio Económico y Social (OES) de la Escuela de Economía de la UNA presenta este análisis de la situación fiscal del país al finalizar el año 2024, a fin de contribuir con la discusión de la coyuntura fiscal y del estado de la economía de Costa Rica. Este documento hará un análisis enfocado en tres áreas: ingresos públicos, gasto público y el resultado fiscal. También se aportará una revisión actualizada del nivel de la deuda pública y estimaciones sobre la evolución futura del endeudamiento público, considerando los últimos datos disponibles.

INGRESOS

En el caso de los ingresos públicos, su comportamiento, expresado como porcentaje del PIB, es el siguiente al concluir el año 2024 en comparación con los tres años previos:

Cuadro 1
Ingresos del gobierno central con respecto al PIB, 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
INGRESOS TOTALES	15,67%	16,37%	15,25%	15,07%
<u>Ingresos Tributarios</u>	<u>13,80%</u>	<u>14,09%</u>	<u>13,65%</u>	<u>13,39%</u>
Impuesto a los ingresos y utilidades	5,12%	5,43%	5,29%	4,93%
Sobre importaciones	0,45%	0,38%	0,36%	0,38%
Sobre exportaciones	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
IVA	5,06%	4,89%	4,86%	4,93%
<i>Interno</i>	2,97%	3,02%	3,04%	3,07%
<i>Aduanas</i>	2,09%	1,87%	1,82%	1,85%
Selectivo de Consumo	0,53%	0,48%	0,58%	0,65%
<i>Interno</i>	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
<i>Aduanas</i>	0,51%	0,46%	0,56%	0,63%
Otros ingresos tributarios	2,62%	2,49%	2,55%	2,48%
<u>Contribuciones sociales</u>	<u>1,16%</u>	<u>1,15%</u>	<u>1,18%</u>	<u>1,20%</u>
<u>Ingresos no tributarios</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,61%</u>	<u>0,34%</u>	<u>0,37%</u>
<u>Transferencias</u>	<u>0,33%</u>	<u>0,52%</u>	<u>0,08%</u>	<u>0,11%</u>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos totales presentan una reducción al cierre del año 2024, con relación a los tres años precedentes, explicado por una caída de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB (un 0,26% menos) con respecto al año 2023, con una caída significativa en algunos rubros de ingreso, con respecto al PIB. En cuanto al comportamiento por rubro de ingreso, en el caso del impuesto a los ingresos y utilidades (renta) en el año 2024 hubo una reducción importante de la recaudación de este impuesto, con respecto al comportamiento del año 2023 como porcentaje del PIB, que se explica por la reducción de la recaudación del impuesto sobre la renta a inicios del año, particularmente cuando se hizo la liquidación de renta del año fiscal 2023.

Es importante señalar que, con excepción del 2020 que fue el año del inicio de la pandemia, es la primera vez que la recaudación de renta se reduce con respecto al PIB, además de que es la primera ocasión que la recaudación del impuesto sobre la renta baja del 5% del PIB desde el año 2021. Al cierre del 2024 la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades (renta) es de un 4,93% con respecto al PIB y su porcentaje se reduce en 0,36% en relación con el 2023. En cuanto a su comportamiento interanual¹, los ingresos relacionados con el impuesto a los ingresos y utilidades crecen un -2,69%.

La explicación de lo que pasó con el impuesto a los ingresos y utilidades, yace principalmente en lo sucedido con el componente relacionado a las personas jurídicas (empresas, por ejemplo), que se redujo en la liquidación de marzo del 2024 con respecto a lo pagado el año previo en esa misma fecha. En el caso del componente de personas físicas, en los primeros meses del 2024 se había presentado una caída debido al congelamiento salarial en el sector público, así como el bajo crecimiento de los salarios en el sector privado, no obstante, este componente creció posteriormente cuando se aplicó el ajuste retroactivo en el sector público. A lo largo del año 2024, el mejor desempeño del impuesto a las remesas al exterior, que grava los ingresos obtenidos en el país por personas físicas o jurídicas no residentes, y la recuperación del impuesto a personas físicas, ha compensado parcialmente la caída en los ingresos del impuesto en general.

En el caso del impuesto al valor agregado, el porcentaje de recaudación con respecto al PIB se recupera ligeramente en relación con el año anterior, a pesar de la pérdida de dinamismo de este impuesto en el primer semestre del 2024, llegando a 4,93% del PIB, un 0,07% del PIB más con relación al 2023. En el 2024 la recaudación del IVA con respecto al PIB supera el porcentaje que el año anterior, tanto en lo recaudado por el cobro a transacciones internas como en lo recaudado en las aduanas, con un 3,07% del PIB en el primer rubro y un 1,85% del PIB en el segundo caso. En cuanto a su tasa de crecimiento interanual, en el 2024 el IVA crece un 5,85% de forma interanual, mientras que en el año 2023 crecía un 5,03% interanual. El IVA recaudado en aduanas ha ganado dinamismo de forma importante, impulsado por el nivel récord de importaciones de vehículos, al cierre del 2024 crece un 6,24% interanual, luego de un crecimiento de 7,75% interanual en el 2023,

¹ A efectos del análisis realizado en este trabajo, los cálculos interanuales se realizarán comparando el acumulado en los últimos doce meses, contra los doce meses previos.

mientras que la recaudación interna del IVA crece un 5,61% interanual en el 2024, cuando en el 2023 crecía un 6,04% interanual.

El impuesto selectivo de consumo tiene una mayor participación en los ingresos tributarios en el 2024, alcanzando un 0,65% del PIB, lo que se explica por una mayor importación de vehículos desde finales del año anterior, mientras que en el año 2023 el selectivo de consumo había alcanzado un 0,58% del PIB. En este caso el mayor aporte al impuesto selectivo de consumo proviene de lo cobrado en aduanas, que alcanza un 0,63% del PIB en el 2024, con un crecimiento interanual de 17,52%, mientras en el año 2023 crecía un 6,68%, con un dinamismo en este impuesto aportado principalmente por la importación de vehículos.

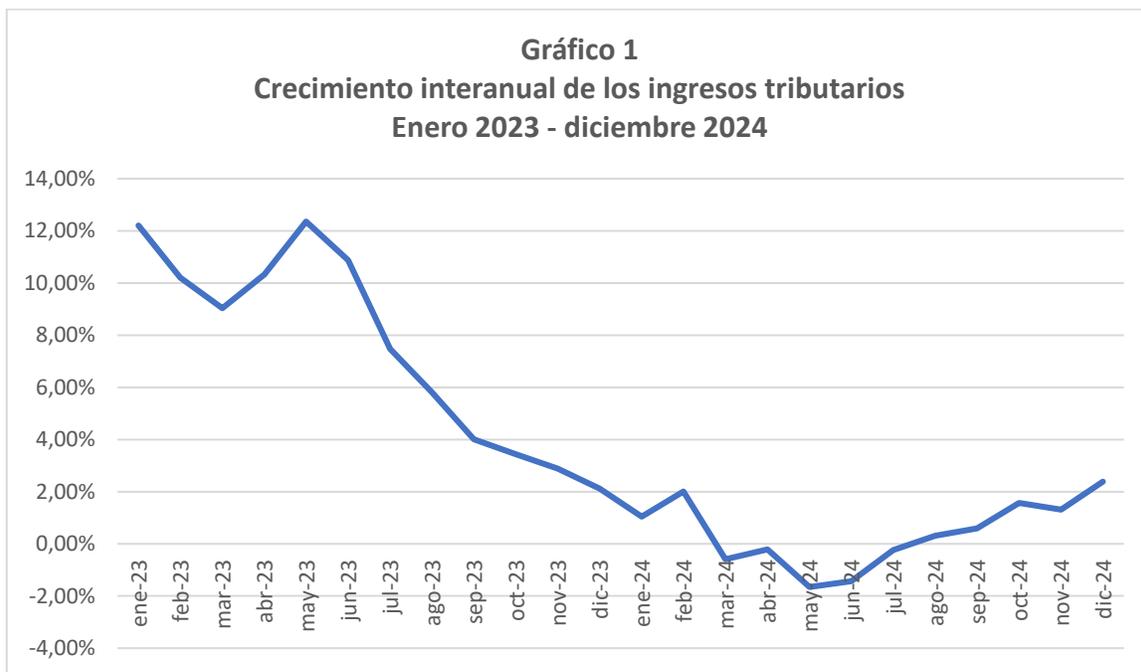
Tanto el IVA como el Selectivo de Consumo, particularmente este último, se beneficiaron del crecimiento en la importación de vehículos, particularmente los vehículos nuevos, que aportan dinamismo a la recaudación de ambos impuestos y vienen impulsados por la caída en el tipo de cambio y la estabilidad de las tasas de interés. El hecho de que, a pesar de la caída en el tipo de cambio, la recaudación del selectivo de consumo haya aumentado, se explica por el aumento en que la tasa de crecimiento de importación de vehículos, superó el porcentaje de revaluación, por lo que al final hay más impuesto cobrado en este rubro, si se mide con relación al PIB.

En el rubro de otros ingresos tributarios, en el que Hacienda clasifica varios impuestos menores y dentro de los que se incluye el impuesto único a los combustibles (el más grande de todos en esta clasificación) y el impuesto a la propiedad de vehículos, se redujo ligeramente con respecto al año 2023, como porcentaje del PIB, pasando de 2,55% a un 2,48% en el 2024, en comparación con el 2023. El rubro de otros ingresos tributarios crece en el 2024, de forma interanual, un 1,77%, mientras en el 2023 crecía un 7,59%. El impuesto único a los combustibles, que significa el 60% de la recaudación clasificada como “otros”, creció en el 2024 un 5,35% interanual, mientras en el año 2023 la recaudación del impuesto único crecía un 11,19%. El comportamiento de este impuesto, se ve afectado por el comportamiento de los precios de los combustibles en el país, pues en el 2024 el precio de los combustibles se mantuvo bastante estable, lo que habría impulsado el consumo de combustibles y con ello la recaudación del impuesto único².

Por otra parte, otro rubro importante dentro de otros ingresos tributarios es el del impuesto a la propiedad de vehículos, que está cayendo y reduciendo su aporte dentro de los ingresos tributarios en general, a pesar del fuerte crecimiento en la importación de vehículos. El impuesto a la propiedad de vehículos crece en el 2024 un -4,39% interanual, mientras que en el año 2023 crecía un -0,67%. Luego de la reforma que se hizo el año 2023 este impuesto redujo su aporte a los ingresos tributarios totales al cierre del año anterior, periodo del año en que se concentra la mayor parte de su recaudación, lo contribuye a la caída de los ingresos tributarios en general.

² Hay que recordar que el impuesto único a los combustibles grava el litro de combustible, no usa como base imponible el precio, por lo que la recaudación de este impuesto depende del volumen vendido y no del valor facturado.

El OES ha venido analizando el comportamiento de los ingresos tributarios mediante el comportamiento interanual de la recaudación de impuestos, usando para eso los datos fiscales mensuales. En ese sentido cabe indicar que el comportamiento de los ingresos tributarios totales muestra una recuperación en el ritmo de crecimiento de la recaudación de impuestos, en general, luego de la desaceleración observada desde noviembre del 2022 y que se hizo más marcada a partir de julio del 2023, como se puede observar en el gráfico 1. La recuperación se dio en la segunda mitad del 2024 permitió evitar una caída mayor en los ingresos tributarios y, por ende, en los ingresos fiscales totales, gracias a un mejor comportamiento en la recaudación del IVA, la recuperación en el comportamiento del impuesto sobre la renta aplicado a personas físicas, el crecimiento de impuesto selectivo y el crecimiento en el impuesto a los combustibles. Se cumple así la previsión hecha en el anterior Análisis de Coyuntura Fiscal, de una reducción en la carga tributaria al cierre del año 2024, a pesar de la dinámica de los ingresos tributarios al cierre del año anterior, lo que tuvo como consecuencia un aumento del déficit financiero y una reducción del superávit primario, con respecto a lo observado en el 2023.

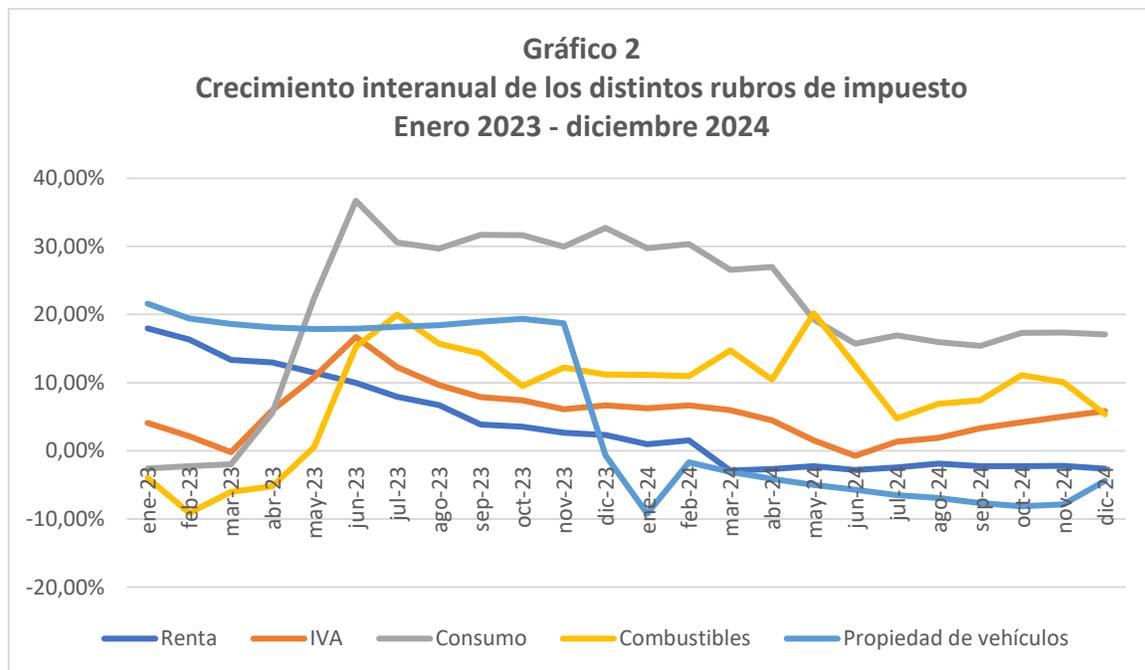


FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Al revisar el comportamiento individualizado de los diferentes rubros de impuesto, el deterioro mostrado desde inicios del año pasado se detuvo, incluso con una ligera recuperación en el caso del IVA y del Selectivo de Consumo, lo que ha dado como resultado que la recaudación de estos impuestos crezca con respecto a los niveles alcanzados en el año 2023, con respecto al PIB. El

arranque del 2025 se presume modesto en cuanto a la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios, para lo cual habrá que esperar qué tanto puede seguir empujando la importación de vehículos y lo que suceda con la liquidación del impuesto sobre la renta del 2024, que se dio a mediados del mes de marzo del 2025, a fin de determinar si es posible recuperarse de la caída en la carga tributaria del país. Algunas actividades económicas generadoras de impuestos, como sucede con la actividad comercial, la construcción y la actividad turística, cerraron el año 2024 con crecimientos modestos o vaivenes en el ritmo de actividad económica, pero podrían aportar a la mejora tributaria si se recuperan en el presente año.

Los anuncios recientes, sobre ajustes aprobados en la Asamblea Legislativa en el impuesto sobre la renta y por parte del Poder Ejecutivo, sobre reducciones en el Selectivo de Consumo, no abren espacio para una recuperación de los ingresos tributarios. La pérdida prevista de dinamismo en el impuesto único a los combustibles, producto de la electrificación del transporte, particularmente el privado, debe obligar a razonar sobre la necesidad de empezar a legislar para compensar esa eventual reducción, en lugar de seguir erosionando la base impositiva en los distintos impuestos.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GASTO PÚBLICO

En cuanto al gasto público, en el 2024 las cifras muestran un aumento del gasto con respecto al PIB, en relación con el año 2023, con cambios en las partidas sujetas a un mayor crecimiento, lo que incluso pasa en el caso del gasto sin intereses. El aumento del gasto es consecuencia de un mayor gasto en remuneraciones, que aumenta en el 2024 con relación al PIB luego de varios años de disminuir, de un mayor gasto en intereses, aunque en este caso con un efecto muy reducido, y de un

mayor gasto de capital. El gasto en remuneraciones se produce a pesar del congelamiento salarial, pero se dio como consecuencia del ajuste retroactivo pagado en el 2024, que estaba pendiente desde el segundo semestre del 2020.

Cuadro 2
Gastos del gobierno central con respecto al PIB, 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
GASTOS TOTALES	20,68%	18,88%	18,52%	18,86%
<i>Gastos totales sin intereses</i>	<i>15,96%</i>	<i>14,31%</i>	<i>13,71%</i>	<i>14,03%</i>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>19,20%</u>	<u>17,51%</u>	<u>17,22%</u>	<u>17,35%</u>
Remuneraciones	6,51%	5,86%	5,64%	5,75%
Bienes y Servicios	0,85%	0,79%	0,71%	0,71%
Intereses	4,71%	4,56%	4,81%	4,83%
<i>Deuda Interna</i>	<i>4,09%</i>	<i>3,87%</i>	<i>3,93%</i>	<i>3,79%</i>
<i>Deuda externa</i>	<i>0,62%</i>	<i>0,69%</i>	<i>0,87%</i>	<i>1,04%</i>
Transferencias	7,13%	6,29%	6,07%	6,05%
<i>Sector Privado</i>	<i>2,43%</i>	<i>2,26%</i>	<i>2,19%</i>	<i>2,08%</i>
<i>Sector Publico</i>	<i>4,52%</i>	<i>4,00%</i>	<i>3,77%</i>	<i>3,89%</i>
<i>Sector Externo</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>
<u>Gastos de Capital</u>	<u>1,47%</u>	<u>1,35%</u>	<u>1,28%</u>	<u>1,44%</u>
<i>Inversión</i>	<i>0,62%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,55%</i>
<i>Transferencias</i>	<i>0,85%</i>	<i>0,86%</i>	<i>0,71%</i>	<i>0,89%</i>
<i>Transferencias con recurso externo</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,13%</i>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el caso del gasto en remuneraciones con respecto al PIB, en el año 2024 el porcentaje aumentó con respecto al mismo periodo del año 2023, explicado por el pago del ajuste retroactivo señalado. El congelamiento salarial que se sigue aplicando en las remuneraciones de los funcionarios públicos, afectó la evolución de las remuneraciones, a pesar del aumento del 2024 con respecto al año previo, cuyos niveles siguen siendo menores con respecto al PIB si se comparan con los años 2021 y 2022. En el 2024 el gasto en remuneraciones fue de 5,75% del PIB, mientras que en el año 2023 habían alcanzado un 5,64% del PIB. Al cierre del 2024 las remuneraciones crecen un 6,92% interanual, mientras en el año previo crecían un 1,10%.

La partida con más crecimiento de los últimos años es la del pago de intereses de la deuda pública, que alcanza un 4,83% del PIB al cierre del año pasado, aunque redujo su dinámica de crecimiento al cierre del 2024. La mayor parte del gasto en intereses está relacionada con la emisión de deuda interna, aunque el gasto en intereses de deuda externa ha estado creciendo desde el 2021 al año 2024, de forma sostenida. Los intereses de deuda interna alcanzaron un 3,79% del PIB en el 2024, mientras que en el 2023 este gasto alcanzaba un 3,93% del PIB. Los intereses de la deuda externa alcanzaron un 1,04% del PIB en el 2024, mientras un año antes se llegaba a un 0,87% del PIB. En

general el gasto en intereses de la deuda pública crece un 4,98% interanual en el año 2024, lo que significa un crecimiento menor al del año 2023, que fue de un 10,65%.

La partida de transferencias, por otro lado, se reduce, sobre todo las transferencias al sector privado, mientras que la partida de transferencias al sector público, que engloba la movilización de recursos desde el gobierno central hacia entidades autónomas o semiautónomas, crece. Las transferencias al sector público alcanzan un 3,89% del PIB en el 2024, luego de que en el 2023 fueran de 3,77% del PIB y que en el 2022 alcanzaran un 4,00% del PIB. Por otra parte, las transferencias al sector privado se han reducido de forma sostenida en los últimos años. Las transferencias corrientes al sector privado llegaron a un 2,08% en el 2024, mientras que en el 2023 llegaba a un 2,19% y en el 2022 eran de un 2,26% del PIB. Las transferencias corrientes al sector privado, que reflejan principalmente el gasto del gobierno en el pago de pensiones con cargo al presupuesto nacional, han venido reduciéndose sostenidamente en los últimos años, como consecuencia de las leyes aprobadas en los anteriores gobiernos para limitar el crecimiento de esta partida.

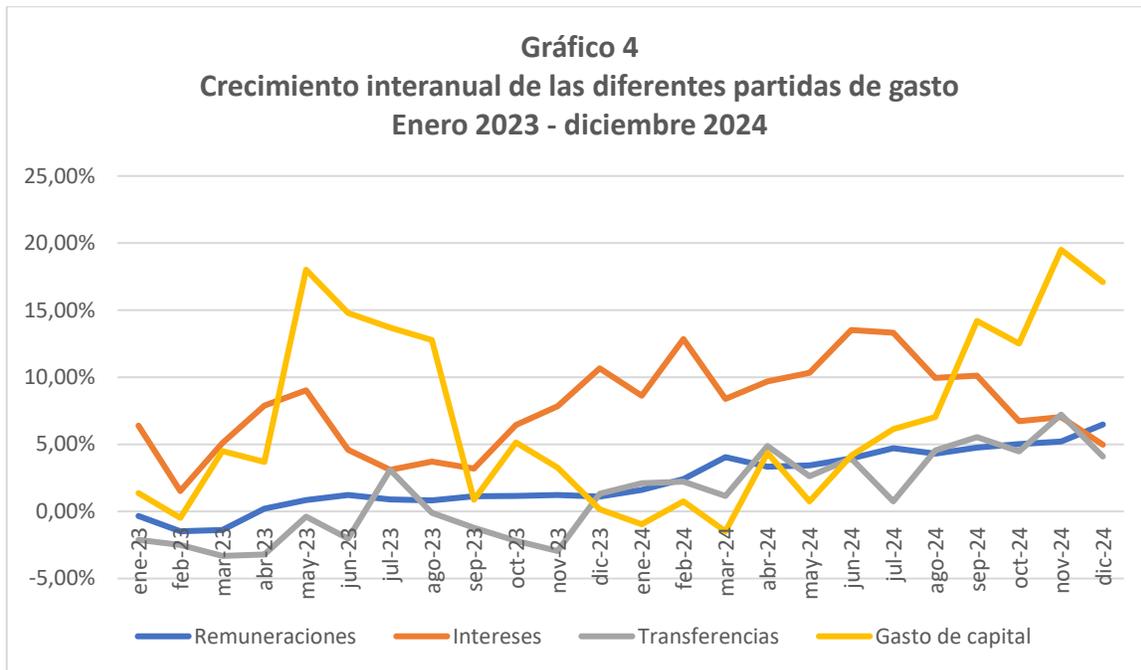
En cuanto al gasto de capital con respecto al PIB en el año 2024 creció con respecto al 2022 y al 2023, a pesar de presentar variaciones importantes en su tasa de crecimiento a lo largo del 2024. Al cierre del 2024 el gasto de capital con respecto al PIB alcanza un 1,44%, mientras en el mismo periodo del 2023 fue de 1,28% del PIB y en el 2022 fue de 1,35% del PIB. En cuanto a tasas de crecimiento, en el 2024 el gasto de capital crece un 16,77% interanual, mientras que en el 2023 crecía un 0,15%. Esta variabilidad se debe a los diferentes ritmos de ejecución de proyectos de infraestructura, sobre todo vial, y a los cambios en la planificación de las transferencias de capital.

En cuanto al análisis interanual del gasto público, este ha sufrido variaciones en función del movimiento del gasto en intereses, el ajuste retroactivo en los salarios del gobierno central y de los movimientos en el gasto de capital, reflejando distintas tasas de crecimiento interanual en los últimos dos años, aunque se creció por encima del crecimiento del PIB nominal para el 2024, lo que hace provocó que el peso del gasto público con respecto al PIB aumente y con eso se incremente el déficit fiscal para el año anterior y se reduzca el superávit primario (considerando también la reducción en los ingresos corrientes).



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La evolución interanual de las principales partidas de gasto muestra diferencias importantes en los últimos meses, con un crecimiento mayor para el caso de las remuneraciones, una tasa de crecimiento más estable para el gasto en transferencias, variabilidad en el crecimiento del gasto de capital, aunque con una clara tendencia al alza, y un crecimiento del gasto en intereses que se moderó en la segunda mitad del 2024, lo que finalmente evitó que alcanzará un porcentaje del PIB cercano al 5%, como en algún momento se previó en el último Análisis de Coyuntura Fiscal de OES. Luego de un estancamiento en el inicio del 2014, el gasto de capital ha tenido un crecimiento importante con una tendencia al alza, mejorando en cuanto al porcentaje con respecto al PIB. En general las partidas de gasto, a diferencia de las partidas de ingreso y con la excepción del gasto de capital, tienen un crecimiento relativamente estable, a pesar del aumento en su tasa de crecimiento en los primeros dos cuatrimestres del 2024.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

RESULTADO FISCAL

En el 2024 el país presentó un superávit primario menor con respecto a lo observado en el 2023, debido a la combinación de menores ingresos y más gasto público con respecto al PIB. En el 2024 el superávit primario alcanzó un 1,06% del PIB, mientras que en el 2023 el superávit primario fue de 1,55%, explicado en detalle por la reducción por la caída en los ingresos del impuesto sobre la renta y en otros ingresos tributarios, mientras por el lado del gasto se da un repunte en remuneraciones y gasto de capital, lo que redujo el resultado primario. En cuanto al resultado financiero, el déficit en el 2024 fue de 3,77% del PIB, mayor al déficit del 2023 que fue de 3,26% del PIB.

En cuanto a las proyecciones realizadas por el Observatorio Económico y Social, sobre el cierre de las cuentas fiscales del año 2024, se había proyectado un déficit financiero entre un 3,8% y un 3,9% del PIB, lo cual estuvo cerca del número real. Sobre el resultado primario se proyectó que éste se ubicaría entre un 1,1% y un 1,2% del PIB, también cercano al valor observado el año anterior. Se había proyectado un gasto en intereses de entre un 4,9% y un 5,1% del PIB, cuando el valor real fue de 4,86% del PIB.

Por otra parte, se proyectó que la deuda del gobierno central se mantendría alrededor del 61% (+/- 0,5%) del PIB, lo que suponía que el crecimiento del 2024 se mantenía en el nivel previsto por el Banco Central, que no había variaciones importantes en el tipo de cambio y que no había un cambio brusco de tendencia en la inflación de los últimos meses del 2024. La deuda del gobierno central

alcanzó el 59,75% del PIB en el 2024, producto de una mayor inflación al cierre del 2024 que la inicialmente prevista, como consecuencia de una cantidad inesperada de lluvias en los meses de noviembre y diciembre del 2024. Esto hizo que el PIB nominal de Costa Rica fuera mayor al previsto para el año 2024, lo que finalmente permitió que el dato de deuda/PIB fuera menor, debido a que tuvimos un denominador mayor al proyectado. El crecimiento real se mantuvo dentro de lo proyectado y el tipo de cambio cerró con una relativa estabilidad, sin grandes sobresaltos.

La reducción de la deuda pública, quedando por debajo del 60% del PIB, permitirá liberar el crecimiento del gasto público, evitar la restricción en el gasto de capital, hacer eventualmente ajustes en salarios y poder reforzar algunos sectores que se vieron perjudicados por las políticas de ajuste de los últimos cinco años. Si la inflación se mantiene dentro del rango meta del Banco Central de Costa Rica, no hay movimientos importantes al alza en la tasas de interés, el superávit primario se mantiene al menos en un 1% del PIB y el crecimiento de la economía se ubica cerca de la proyección hecha para el 2025, la deuda seguirá por debajo del 60% del PIB, aunque sin reducciones importantes. Para lograr una reducción sostenida en la deuda pública, necesitamos como país un crecimiento sostenido en la economía nacional, y de un nivel mayor, así como impulsar una política pública que reduzca el costo del financiamiento de la deuda pública, un tema pendiente en la agenda de la política fiscal nacional. Los recursos pagados en intereses podrían ser utilizados en la atención de necesidades apremiantes de la población, de ahí la urgencia de plantear medidas para reducir este rubro de gasto.

Por último, como hemos señalado en otros informes, la posibilidad de hacer un ajuste fiscal por el lado del gasto se acabó, muchos rubros de gasto urgen de una mayor asignación de recursos, como el caso de la seguridad, la educación pública, la inversión en infraestructura y los programas de ayudas sociales, a fin de impulsar el crecimiento y evitar un mayor deterioro social. En esa línea, el Observatorio reitera el llamado a evitar un debilitamiento adicional del sistema tributario, con más reducciones de impuestos o incorporaciones de nuevas exoneraciones, tal y como se ha estado haciendo en los últimos dos años con la reducción del impuesto a la propiedad de vehículos, la pérdida de potestades de la administración tributaria en el cobro del impuesto sobre la renta, la reducción del impuesto a personas físicas con actividad lucrativa (personas con actividades propias) o las reformas recientemente anunciadas en el Selectivo de Consumo, pues el deterioro de los ingresos públicos afectará la posición fiscal del país y complicará la asignación de recursos adicionales a las más apremiantes necesidades de la población.